Міжнародна організація праці

Навчальний курс МОП
«Розбудова сучасних і ефективних систем інспекції праці»

Модуль 1

Основи системи адміністрації праці

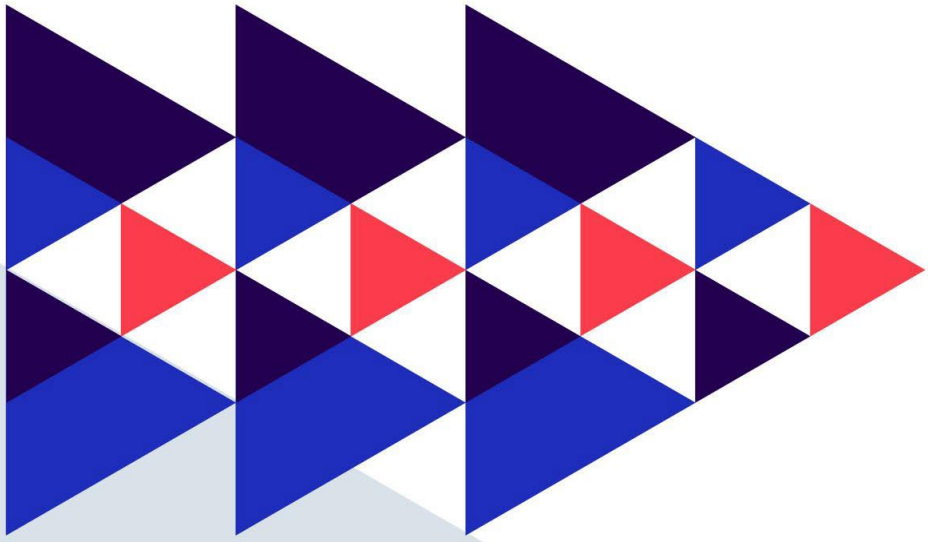
ПРЯМУЄМО РАЗОМ

Українською мовою перекладено за підтримки Проєкту МОП за фінансування ЄС «На шляху до безпечної, здорової та задекларованої праці в Україні».

Навчальний курс МОП
«Розбудова сучасних і ефективних
систем інспекції праці»

Модуль 1

Основи системи адміністрації праці



Про що цей модуль

У цьому модулі висвітлено поняття, ролі та функції системи адміністрації праці, визначені в Конвенції МОП 1978 року про адміністрацію праці (№ 150) і Рекомендації МОП 1978 року щодо адміністрації праці (№ 158).

Цілі

Наприкінці цього модуля учасники зможуть:

- описати основні ролі та функції адміністрації праці з посиланням на Конвенцію МОП № 150 і Рекомендацію МОП № 158;
- розглянути систему інспекції праці в ширшому контексті системи адміністрації праці загалом.

Зміст

1. Вступ 1

2. Історичний екскурс 2

3. Концепція системи адміністрації праці 5

4. Основні ролі та функції адміністрації праці 6

4.1. Трудові норми 7
4.2. Соціально-трудові відносини 7
4.3. Зайнятість 10
4.4. Дослідження 12

5. Нові виклики для адміністрації праці 14

5.1. Неформальна економіка 14
5.2. Працівники-мігранти 15
5.3. Трудові відносини та незадекларована праця 16
5.4. Виробничо-збутові ланцюги 17
5.5. Робота на цифрових платформах 18

6. Комплексний гендерний підхід до адміністрації праці 19

7. Організація національної системи адміністрації праці 21

7.1. Центральний орган 21
7.2. Координація між міністерствами 22
7.3. Координація з іншими установами й організаціями 24
7.4. Функції, делеговані соціальним партнерам 24
7.5. Територіальна координація 25

▶ **8. Важливість кваліфікованих людських ресурсів** **26**

8.1 Навчання 26

▶ **Резюме** **27**

▶ **Бібліографія та додаткові джерела** **29**

1. Вступ

Інспекція праці — це підсистема, інтегрована в загальну систему адміністрації праці, основоположний інструмент реалізації концепції гідної праці. Функціонуюча адміністрація праці є передумовою існування дієвої системи інспекції праці та базовою умовою належного врядування у світі праці. Позитивний вплив ефективної системи адміністрації праці на умови праці працівників, на заохочення їхніх прав, а також на стале економічне зростання важко заперечувати.

Для того, щоб мати змогу проаналізувати роль інспекції праці та поміркувати над тим, як її посилити та модернізувати, важливо мати ширше уявлення про систему адміністрації праці загалом, її ролі та функції.

У цьому модулі подано загальний огляд адміністрації праці з посиланням на два ключові інструменти Міжнародної організації праці (МОП): Конвенцію 1978 року про адміністрацію праці (№ 150) і Рекомендацію 1978 року щодо адміністрації праці (№ 158).

Цей модуль надасть інспекторам праці загальну довідкову інформацію, завдяки якій вони краще зрозуміють свою роль і функції в ширшій структурі системи адміністрації праці, оцінять зв’язки та синергію з іншими функціональними підрозділами та службами, а також вироблять чіткішу думку щодо важливості сильної та дієвої адміністрації праці та інспекції праці для заохочення соціальної справедливості, гідної праці й належного врядування.

2. Історичний екскурс

Концепцію системи адміністрації праці неможливо усвідомити, не вивчивши спочатку історичну еволюцію, яка призвела до розроблення і ухвалення Конвенції МОП № 150.

Коли у 1919 році була заснована МОП, головна увага в її діяльності зосереджувалася на встановленні міжнародних трудових норм задля покращення умов праці та соціального добробуту працівників усього світу.

Міжнародні трудові норми переросли у всеосяжну систему інструментів трудової та соціальної політики, підкріплену системою контролю, спрямованою на вирішення всіх можливих проблем у застосуванні трудових норм на національному рівні. Вони є юридичним компонентом стратегії МОП щодо керування глобалізацією, сприяння сталому розвитку, викоренення бідності й забезпечення людям можливості працювати в гідних і безпечних умовах.

Міжнародні трудові норми включають міжнародні конвенції та рекомендації з питань праці. Деякі норми стосуються основних трудових прав[1], а інші регулюють умови праці й заохочують належне врядування.

До розроблення конкретної конвенції з питань адміністрації праці вже було ухвалено широкий пакет норм, що охоплюють різні аспекти адміністрації праці, зокрема правила, застосовні до інспекції праці та служб зайнятості. Найбільш актуальними в цьому відношенні є такі конвенції:

- Конвенція 1948 року про свободу асоціації та захист права на організацію (№ 87);
- Конвенція 1949 року про право на організацію і на ведення колективних переговорів (№ 98);
- Конвенція 1947 року про інспекцію праці (№ 81);
- Конвенція 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві (№. 129);
- Конвенція 1948 року про організацію служби зайнятості (№ 88);
- Конвенція 1964 року про політику в галузі зайнятості (№ 122);
- Конвенція 1975 року про розвиток людських ресурсів (№ 142);
- Конвенція 1976 року про тристоронні консультації (міжнародні правові норми) (№ 144);
- Конвенція 1952 року про мінімальні норми соціального забезпечення (№ 102);
- Конвенція (переглянута) 1949 року про працівників-мігрантів (№ 97).

[1] Свободи асоціації та захисту права на організацію (Конвенція № 87), права на організацію і на ведення колективних переговорів (Конвенція № 98), скасування примусової праці (Конвенції №№ 29 і 103), рівності можливостей і ставлення (Конвенції №№ 111 і 100), ліквідації дитячої праці, особливо її найгірших форм (Конвенції №№ 138 і 182);

Заснування МОП у 1919 році спричинило еволюцію національних систем адміністрації праці, тому що це зміцнило позицію міністерств, відповідальних за питання праці. Крім того, у Версальському договорі були встановлені соціальні цілі, спрямовані на зміцнення служб інспекції праці для гарантування прав працівників. Упродовж двох світових воєн розвивався новий тип міністерства, що складався з підрозділів, які займалися проблемами праці та соціальними питаннями.

У 1928 році Міжнародна конференція праці МОП ухвалила резолюцію, в якій урядам пропонувалося створити:

> *належний та спеціалізований департамент, здатний успішно, широко та комплексно виконувати задачу підготовки, змінювання та забезпечення застосування всіх актів і норм стосовно праці, особливо щодо служб інспекції, відносин з консультативними органами Міжнародного бюро праці й надання інформації, мирного врегулювання соціально-трудових спорів, збирання та публікації статистичних даних, звітів і всіх документів, що стосуються праці.*

Як результат, державні партнери почали створювати департаменти з питань праці.

Вже у 1939 році у Європі та Північній Америці зростав профспілковий рух, стаючи потужною силою та сприяючи ролі міністерств праці у вирішенні питань щодо соціально-трудових відносин та умов зайнятості.

У Філадельфійській декларації (ухваленій у 1944 році), що ознаменувала перегляд мандату МОП, було заявлено, що «праця не є товаром», що сприяло переосмисленню ролі адміністрації праці.

У післявоєнний період роль міністерств праці зросла, тому що виникла потреба у вирішенні завдання повернення до мирного виробництва. Пріоритетною національною метою стала повна зайнятість. В індустріалізованих державах додатковими цілями поступово були визнані соціальне забезпечення і безпека та здоров'я на роботі.

На Нараді експертів з адміністрації праці в 1973 році були сформульовані рекомендації щодо необхідності конвенції про адміністрацію праці, щоб:

- захистити відносно слабкі системи адміністрації праці та уникнути їх посунення на задній план у національних процесах ухвалення рішень щодо соціальної та економічної політики;
- заповнити прогалини в нормотворчих системах, які до того часу охоплювали тільки окремі сегменти адміністрації праці (як-от інспекція праці, служби зайнятості та механізм установлення мінімальної заробітної плати).

Дебати щодо необхідності визначення ролі всієї системи адміністрації праці велися постійно з 1950-х років. Їхньою кульмінацією стало ухвалення в 1978 році Конвенції про адміністрацію праці (№ 150) і відповідної Рекомендації (№ 158).

Міжнародні трудові норми зазвичай застосовуються через національне законодавство й політику, тому для МОП було життєво важливо ухвалити конвенцію про адміністрацію праці для підтримання життєздатної та активної системи адміністрації праці, яка б охоплювала всі аспекти формування і реалізації національної політики в галузі праці.

Зовсім недавно, у 2019 році, Декларація століття МОП про майбутнє сфери праці підтвердила важливість адміністрації праці. У Декларації, ухваленій на 108-й сесії Міжнародної конференції праці, наголошується на необхідності «зміцнення інститутів ринку праці в цілях забезпечення адекватного захисту всіх працівників».

3. Концепція системи адміністрації праці

Конвенція МОП № 150 і Рекомендація МОП № 158 — єдині міжнародні документи, які передбачають створення організаційної структури, у межах якої розробляється, проводиться, координується, перевіряється та переглядається національна політика в галузі праці.

У Конвенції № 150 визначено поняття «адміністрація праці» та її характеристики, а саме: узгоджена національна політика в галузі праці; скоординована система компетентних органів; організаційна структура, яка передбачає активну участь працівників, роботодавців та їхніх відповідних організацій; належні кадрові, фінансові та матеріальні ресурси для надання ефективних і дієвих послуг.

Діяльність, згадана у визначенні, охоплює три основні сфери: підготовку політики, формування політики та проведення політики. Підготовка політики означає проведення досліджень щодо політичних ініціатив; формування політики полягає переважно у розробленні документів політики в галузі праці; проведення політики стосується забезпечення дотримання законів про працю.

З огляду на масштаби та різноманітність напрямів регулювання і впровадження соціальної політики, складність і численність питань, які доводиться вирішувати, а також кількість послуг, які треба надавати, потрібен системний підхід до адміністрації праці. Створення інтегрованої загальної системи, де всі тристоронні партнери (уряд, працівники та роботодавці) можуть діяти в партнерстві та скоординовано, є найкращим шляхом побудови динамічних регуляторних механізмів і забезпечення гнучкості адміністрації праці[2].

Крім визначення терміна «адміністрація праці», у статті 1 Конвенції № 150 також концептуалізовано поняття «система адміністрації праці». Термін «адміністрація праці» означає діяльність органів державного управління в найвужчому сенсі цього терміна у сфері національної політики в галузі праці. Термін «система адміністрації праці» охоплює всі органи державного управління (у тому числі напівдержавні та регіональні чи місцеві установи або будь-яку іншу форму децентралізованої адміністрації), а також будь-яку організаційну структуру, створену для координації діяльності таких органів і для проведення консультацій з роботодавцями й працівниками та їхніми організаціями. Така системна концепція розширює доповняльну роль різних суб'єктів[3].

[2] ILO: *A Brief Introduction to International Labour Standards, Rules of the game, Geneva, 2019*

[3] N. Lecuyer and J. Courdouan: *Actors in Development, New Forms of Labour Administration, ILO, Geneva, 2002.*

4. Основні ролі та функції адміністрації праці

Компетентні органи в межах системи адміністрації праці несуть, у разі потреби, відповідальність за підготовку, проведення, координацію, перевірку та перегляд національної політики в галузі праці або беруть участь у згаданих видах діяльності, включно з підготовкою та імплементацією законів і правил, через які здійснюється така політика (Конвенція № 150, стаття 6(1)).

Поняття «політика у галузі праці» не було визначено в Конвенції № 150, щоб забезпечити можливість охоплення різних напрямків галузі праці. У Конвенції лише згадана «політика в галузі праці» загалом або «політика в галузі зайнятості» як приклад галузевої політики[4].

У Конвенції (стаття 6(2)) перераховані основні функції, які мають виконувати такі органи, з огляду на відповідні міжнародні трудові норми. Зокрема, вони:

- беруть участь у підготовці, проведенні, координації, перевірці та перегляді національної політики в галузі зайнятості;
- вивчають та аналізують сферу праці, зокрема становище зайнятих, безробітних та неповністю зайнятих, з огляду на національне законодавство та правила й національну практику стосовно умов праці та трудового життя й умов зайнятості;
- надають свої послуги роботодавцям і працівникам та їхнім відповідним організаціям для сприяння ефективним консультаціям і співпраці між органами державної влади та організаціями роботодавців і працівників, а також між цими організаціями; надають роботодавцям і працівникам та їхнім відповідним організаціям на їхнє прохання технічні консультації.

Система адміністрації праці повинна виконувати свої функції у чотирьох сферах, згідно з Рекомендацією № 158. Це:

- трудові норми;
- трудові відносини;
- зайнятість;
- дослідження з питань праці.

[4] У дискусіях Міжнародної конференції праці в 1977 та 1978 роках щодо ухвалення тексту Конвенції пропонувалося включити перелік необхідних напрямків галузі праці; проте, цей підхід був навмисно не передбачений, з огляду на те, що політика в галузі постійно еволюціонує.

4.1 Трудові норми

Компетентні органи системи адміністрації праці, консультуючись з організаціями роботодавців і працівників, повинні брати активну участь у всіх етапах підготовки, розроблення, ухвалення, застосування та перегляду трудових норм. Ця діяльність повинна також охоплювати систему інспекції праці (як висвітлено в наступних модулях цього навчального курсу).

Пункт 1 статті 6 Конвенції передбачає, що компетентні органи в межах системи адміністрації праці готують та імплементують закони. У Рекомендації МОП щодо адміністрації праці (№ 158) закони в галузі праці визначені як перша сфера, в якій слід виконувати функції системи адміністрації праці. Трудове законодавство регулює як індивідуальні трудові правовідносини, так і колективні трудові відносини; захищає основні свободи та права у сфері праці; забезпечує мінімальні трудові норми (інші питання вирішуються соціальними партнерами шляхом колективних переговорів); визначає договірний статус (індивідуальний та колективний) роботодавців і працівників, зокрема їхні взаємні права й обов'язки, а також механізм урегулювання спорів. Трудове законодавство є критично важливим для економіки будь-якої країни й для досягнення збалансованого розвитку, що підкреслює як економічну ефективність, так і добробут населення загалом. Саме такого хиткого балансу необхідно досягти.

Досвід показує, що пропозиції, які нав'язуються зверху, менш ефективно враховують складне павутиння наявних інтересів і потреб, ніж рішення, які випробувані та уточнені в процесі соціального діалогу й тому користуються широкою підтримкою в суспільстві.

4.2 Соціально-трудові відносини

Що стосується трудових відносин, у Рекомендації підкреслено переважно необхідність сприяння добрим соціально-трудовим відносинам і встановлення рамкової основи та правил представництва працівників і адміністрації. Згадуються різні засоби, якими може бути вирішено це завдання, зокрема вільне здійснення права на об'єднання та права на організацію і на ведення колективних переговорів; надання консультаційних послуг; розвиток і використання механізму добровільних переговорів; надання послуг у сфері посередництва та примирення в межах системи адміністрації праці; заохочення соціального діалогу та трипартизму.

Департаменти трудових/соціально-трудових відносин у системі адміністрації праці відіграють важливу роль у заохоченні та підтриманні безконфліктності та стабільності у сфері праці шляхом створення сприятливої правової бази. Зокрема, вони сприяють ухваленню законодавства про захист права на організацію і на ведення колективних переговорів та вільне здійснення права на об'єднання. У деяких випадках органи адміністрації праці проводять навчання соціальних партнерів з питань трудового права. Ці ініціативи стали дуже ефективними в зміцненні спроможності соціальних партнерів щодо використання трудового законодавства як основи та еталону трудо-

вих відносин, а також у стимулюванні основаного на широкій участі підходу до розроблення і забезпечення дотримання трудового законодавства. Водночас, навчання з питань трудового законодавства й освіта з основних трудових прав може бути дієвим заходом запобігання трудовим спорам.

Хоча колективні переговори є добровільним процесом, що відбувається між соціальними партнерами, роль органів адміністрації праці — зокрема відповідних департаментів/підрозділів трудових відносин — є суттєво необхідною для *сприяння, заохочення, підтримання і зміцнення* цього процесу. У визначенні ролі уряду в трудових відносинах на різних рівнях і в різних галузях Рекомендація МОП № 158 підкреслює значущість колективних переговорів як ключового компонента соціально-трудових відносин. У деяких країнах важливою функцією такого департаменту є реєстрація організацій працівників і забезпечення їхньої роботи. Орган реєстрації профспілок у цих департаментах допомагає реєструвати профспілки й надає консультаційні послуги керівникам і членам профспілок із питань, що стосуються законів і нормативних актів щодо профспілок.

У дедалі більшій кількості країн створення *системи попередження й вирішення трудових спорів* є сьогодні наріжним каменем політики соціально-трудових відносин органів адміністрації праці[5]. Це допомагає утримувати трудові конфлікти в економічно й соціально прийнятних рамках[6] і заохочувати атмосферу нормальних відносин між працівниками й адміністрацією. Це своєю чергою сприяє підтриманню клімату, який сприяє розвиткові, економічній ефективності та соціальній справедливості. У деяких країнах органи адміністрації праці також допомагають роботодавцям і працівникам як у галузях, охоплених профспілковим рухом, так і в інших галузях урегульовувати трудові спори та спори щодо зайнятості й заробітної плати полюбовно, шляхом примирення, для заохочення гармонійних відносин між працівниками й адміністрацією. Деякі конвенції та рекомендації МОП стосуються відвернення та вирішення спорів. Державам-членам пропонується створювати власні системи вирішення спорів згідно з такими загальними принципами:

- запровадити процедуру добровільного примирення, яка повинна бути безплатною та оперативною і сприяти відверненню та вирішенню трудових спорів[7];
- у системі врегулювання трудових конфліктів слід сприяти колективним переговорам[8], які мають допомагати сторонам самостійно знаходити рішення спору[9];

[5] Див. також *Labour Legislation Guidelines*, ILO, Geneva, Chapter 4, щодо вирішення спорів; та *Handbook on Alternative Labour Dispute Resolution*, by Felicity Steadman, ITCILO, 2008

[6] Наприклад, у деяких країнах створюється міцний зв'язок між примиренням/посередництвом та колективними протестами, для чого від сторін вимагається надавати завчасне повідомлення про колективний протест до органу примирення або вважається незаконним здійснення колективного протесту без попередньої спроби вирішити спір шляхом примирення.

[7] Рекомендація 1951 року щодо добровільного примирення та арбітражу (№ 92), пп. 1 і 3.

[8] Конвенція 1981 року про сприяння колективним переговорам (№ 154), ст. 5, п. 2(e).

[9] Рекомендація 1981 року щодо сприяння колективним переговорам (№ 163), п. 8.

- сторони конфлікту слід заохочувати утримуватися від страйків і зупинок роботи, поки триває процедура примирення чи арбітражу[10];
- всі угоди, досягнуті в результаті процедури примирення, слід укладати в письмовій формі та вважати рівносильними угодам, укладеним звичайним способом[11].

Успішні структури та процедури соціального діалогу мають потенціал для вирішення важливих економічних і соціальних питань, заохочення належного врядування, сприяння злагоді та стабільності в суспільстві та в економіці, посилення економічного прогресу. Уряди і, зокрема, органи адміністрації праці, можуть відігравати різні ролі в просуванні та забезпеченні сталості національного соціального діалогу, зокрема: (а) створюючи сприятливу основу для соціального діалогу; (б) заохочуючи соціальний діалог; (в) виступаючи активним партнером у механізмах соціального діалогу на тристоронній або «тристоронній-плюс» основі; (г) підтримуючи та забезпечуючи соціальний діалог; (д) беручи участь у соціальному діалозі в державному секторі. Залежно від різних типів, мандатів, функцій та складу національних механізмів соціального діалогу уряди можуть бути безпосередньо залучені до процесу як члени тристоронніх або «тристоронніх-плюс» органів або як одержувачі рекомендацій, сформульованих цими органами. У багатьох країнах співіснують обидві форми соціального діалогу – неформальна і формальна (через двосторонні, тристоронні і (або) «тристоронні-плюс» органи). Щоб обговорювати ключові питання праці та ухвалювати рішення щодо них, а також розв'язувати проблеми, пов'язані з працею, міністр праці може вийти з ініціативою проведення спеціальних консультацій з соціальними партнерами, дуже часто поза межами інституційних рамок органів соціального діалогу.

Уряди повинні підтримувати соціальний діалог шляхом побудови інституційної бази й адміністративної підтримки та *створення секретаріату*, на який покладено функції підготовки, організації та контролю діяльності органу соціального діалогу. Вони можуть також проводити експертні дослідження та готувати інші довідкові матеріали, потрібні цьому органу для виконання поставлених перед ним завдань. В оперативному плані секретаріат зазвичай працює в складі адміністративного підрозділу відповідного міністерства (управління, що відповідає за дослідження і планування, або управління з питань праці, зайнятості або соціально-трудових відносин) чи навіть у департаменті адміністрації, незалежно від того, чи охоплюють консультації адміністрацію праці загалом або один із конкретних напрямів її діяльності[12]. Кадрові, матеріальні, фінансові та інформаційні ресурси, надані секретаріату, повинні бути достатніми та давати йому змогу відігравати необхідну роль у виконанні покладених на нього функцій. Також у випадку двосторонніх органів за участю роботодавців і працівників підрозділ у системі адміністрації праці може надавати сторонам підтримку у формі послуг секретаріату, а в деяких випадках діяти як організатор.

---

[10] Рекомендація 1951 року щодо добровільного примирення та арбітражу (№ 92), пп. 4 і 6.

[11] Рекомендація 1951 року щодо добровільного примирення та арбітражу (№ 92), п. 5.

[12] Див. N. Lecuyer: *Guide for Secretariats of National Tripartite Consultation Bodies in English-speaking African Countries.*

4.3 Зайнятість

У сфері зайнятості Рекомендація визначає засоби, якими можна проводити ефективну політику в галузі зайнятості. Це, зокрема, координація діяльності різних органів влади й органів, що опікуються певними аспектами політики в галузі зайнятості; створення ефективної безплатної державної служби зайнятості; індивідуальна чи спільна відповідальність за управління державними коштами, які виділяються для таких цілей, як вирішення проблем неповної зайнятості та безробіття, як-от схеми страхування на випадок безробіття, професійна орієнтація, працевлаштування і підтримка шукачів роботи, програми професійної підготовки та перепідготовки, послуги з зайнятості, сприяння підприємництву.

Уряди використовують різні способи розв'язання проблем у галузі зайнятості. Деякі країни вважають, що міністерство, відповідальне за питання праці, є органом, який повинен нести загальну відповідальність за політику в галузі зайнятості, й тому покладають на це міністерство завдання щодо підготовки та розроблення такої політики. В інших країнах питання праці відокремлені від питань зайнятості, зокрема завдання щодо підготовки та розроблення національної політики в галузі зайнятості покладені на інше міністерство, яке конкретно відповідає за зайнятість і професійну підготовку[13]. У низці країн ці функції поділені між кількома міністерствами, включно з міністерством праці, а в окремих країнах вони поділені не тільки між різними міністерствами, а також між децентралізованими органами державної влади на рівні федеральних одиниць або провінцій[14].

У деяких країнах є галузеві двосторонні або тристоронні органи, конкретно відповідальні за зайнятість і ринок праці, які беруть участь у підготовці та розробленні національної політики в галузі зайнятості[15].

Дуже часто в структурі національної системи адміністрації праці присутня *безплатна державна служба зайнятості* (ДСЗ). Наявність ДСЗ обґрунтовується тим, що, з одного боку, вона посилює прозорість ринку, а з іншого боку — надає спеціальну допомогу тим, хто в іншому разі міг би опинитися на ринку праці в невигідному становищі. В організаційному плані ДСЗ може бути частиною урядового відомства або самостійним органом; у другому випадку до складу її наглядової ради часто входять соціальні партнери (представники роботодавців і працівників).

Адміністрація праці може відігравати важливу роль у сприянні знаходженню *правильного балансу між пропозицією робочої сили* та попитом на неї. Функція працевлаштування або посередництва у працевлаштуванні у 1970-ті роки була трансформована, зокрема були введені різні механізми зіставлення попиту на робочу силу та її пропозиції. У деяких країнах органи адміністрації праці змогли дуже успішно впоратися з цією зміною та реорганізували свої ДСЗ, щоб надавати ефективні послуги і шукачам

[13] Наприклад, в Австралії, Гані, Тунісі та Великій Британії.

[14] Наприклад, в Австралії, Бельгії, Німеччині та Новій Зеландії.

[15] Наприклад, в Італії, Алжирі, Колумбії та Данії.

роботи, і роботодавцям, зокрема інформаційні послуги, послуги з оцінювання навичок, професійної орієнтації та консультування, інформаційні послуги, а також створили ефективні бази даних.

Нові технології (банки даних, мережі, всесвітня мережа інтернет тощо) можуть бути корисними в забезпеченні зв'язку, вдосконаленні послуг та посиленні гнучкості у відповідь на потреби громадян. Вони є потужним механізмом інформаційного забезпечення населення, надаючи безпосередній доступ до різних служб адміністрації праці, систем пошуку вакансій та досьє шукачів роботи.

Ефективність системи адміністрації праці залежить і від її здатності своєчасно сформувати достовірну *інформацію про ринок праці* (ІРП). Система достовірної та актуальної інформації про ринок праці — критично важливий елемент для планування зайнятості. Адміністрація праці відіграє щодо інформації про ринок праці подвійну роль: як постачальник цієї інформації (часто як побічного продукту своєї звичайної діяльності) і як її користувач. Сигнали ринку праці можуть передавати попередження про зміни на ринку праці або підтверджувати раніше помічені тенденції, що надає дуже важливі відомості тим, хто ухвалює рішення. Необхідним у цьому процесі є збирання даних із розбивкою за статтю, що дає змогу виявляти гендерні структурні зміни та формувати ґендерно чутливу політику щодо зайнятості. Для того, щоб розширити свої можливості щодо одержання своєчасної та всеосяжної інформації про динаміку галузевих тенденцій та характеристики робочої сили, органи адміністрації праці деяких країн створили відділи аналізу ринку праці, або «обсерваторії». Це дає їм змогу бачити чіткішу картину нових тенденцій ринку праці та поширювати зроблені висновки серед зацікавлених сторін і користувачів, а також покращує наочність роботи міністерств праці.

Підвищення кваліфікації та освіта відіграють вирішальну роль у наданні людям допомоги в отриманні можливостей працевлаштування шляхом навчання, у підвищенні продуктивності праці та забезпеченні можливостей отримання доходу. Це сприяє їхній мобільності на ринку праці та розширює спектр можливих варіантів кар'єри. У Рекомендації МОП № 158 щодо адміністрації праці наголошується на зв'язку між зайнятістю та розвитком людських ресурсів і підкреслюється необхідність розроблення всебічних та узгоджених політики і програм *професійної підготовки,* тісно пов'язаних із зайнятістю. Адміністрація праці може брати участь у професійній підготовці у дуже різноманітні способи, як-от безпосередня інтеграція постійно діючих органів, розроблення, узгодження та (або) виконання відповідних програм; співпраця з іншими державними або приватними установами, зокрема з профспілками або суб'єктами підприємництва.

Система адміністрації праці також опікується пасивними заходами політики в галузі праці, зокрема *допомогою по безробіттю*. Термін «допомога по безробіттю» означає всі форми підтримки доходів безробітних осіб. Ця допомога ділиться на дві широкі категорії: страхування на випадок безробіття, де допомога фінансується в основному за рахунок внесків, і виплати по безробіттю, де допомога зазвичай фінансується за рахунок податків і залежить від перевірки потреб або нужденності. Управління цими

програмами може здійснюватися безпосередньо системою адміністрації праці країни (зазвичай державною службою зайнятості, ДСЗ), іншою державною установою або соціальними партнерами.

4.4 Дослідження

Остання важлива функція системи адміністрації праці стосується інформації та проведення досліджень із питань праці. Вони можуть полягати в збиранні інформації, аналізі ринку праці, проведенні обстежень, прогнозуванні, розповсюдженні інформації, збиранні статистичних даних та зв'язках із засобами масової інформації.

У пункті 2(b) статті 6 Конвенції МОП про адміністрацію праці зазначено, що «компетентні органи в межах системи адміністрації праці «вивчають та аналізують становище зайнятих, безробітних та неповністю зайнятих, з огляду на національне законодавство і правила та національну практику стосовно умов праці та трудового життя й умов зайнятості, звертають увагу на недоліки та порушення в таких умовах і вносять пропозиції щодо способів їхнього виправлення».

Статус, роль і функції дослідного органу в системі адміністрації праці в кожній країні визначаються по-різному залежно від історії розвитку її ринку праці та державної політики. У багатьох міністерствах праці та інших міністерствах, які мають обов'язки щодо праці та зайнятості, є департамент або супутня структура, яка досліджує умови праці та питання зайнятості. Інформація, яку вони одержують, надходить із різних джерел, у тому числі від органів інспекції праці та з обстежень, які проводяться статистичними підрозділами міністерства й департаментом статистики. Великі міністерства праці мають власні дослідні департаменти, які часто працюють у зв'язку з університетами або науково-дослідними інститутами.

У Конвенції МОП № 150 не сказано нічого конкретного про статистику, але в інших конвенціях МОП ця ключова роль адміністрації праці визначена чіткіше. Рекомендація № 158 містить положення (п. 20(2)) про те, що інформація або звіти, які кожний головний орган адміністрації праці повинен надавати міністерству, повинні містити відповідні статистичні дані з тим, щоб мати змогу оцінювати поточні тенденції ринку праці та майбутній розвиток у галузях, які є найцікавішими для системи адміністрації праці. У статті 1 Конвенції 1985 р. про статистику праці (№ 160) встановлено, що кожний член МОП, який її ратифікує, зобов'язується регулярно збирати й публікувати основні статистичні дані щодо праці, у тому числі про економічно активне населення, зайнятість, безробіття, травматизм на роботі, професійні захворювання і трудові конфлікти.

Статистичні дані, зібрані дослідними підрозділами або установами системи, можуть бути побічним продуктом виконання законів про працю або збиратися безпосередньо за допомогою вибіркових обстежень чи переписів. Ця інформація використовується в основному для таких цілей:

- розуміння умов праці та життя, таких як-от безпека, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, добробут робочої сили тощо;

- формування політики стосовно таких цільових груп, як жінки, діти та працівники неформального сектору;
- моніторинг соціально-трудових відносин і трудових конфліктів, забезпечення дотримання трудового законодавства й усунення труднощів, з якими стикаються роботодавці та працівники;
- оцінювання характеру зайнятості та безробіття, кваліфікації, потрібної для різних робіт, недоліків програм підвищення кваліфікації тощо;
- розроблення заходів з охорони праці в неформальній економіці.

Завдання, поставлені перед науково-дослідними установами в системі адміністрації праці, неможливо виконати без належних статистичних даних.

Статистичні дані щодо праці, наявні сьогодні в більшості міністерств праці, загалом стосуються таких сфер: робоча сила, зайнятість, неповна зайнятість і безробіття; реєстрація і працевлаштування шукачів роботи державними службами зайнятості; класифікація за галузями; класифікація за віком і статтю; освіта; класифікація за професіями; класифікація за статусом; заробітна плата, її структура й розподіл; мінімальна заробітна плата; середній заробіток і робочий час; рівне винагородження; витрати на робочу силу; соціально-трудові відносини; трудові спори та робочий час, втрачений через страйки, зупинки роботи тощо; характер спорів; класифікація за регіонами й галузями; соціальне забезпечення; резервний фонд і пенсійні фонди; премії, компенсації, винагороди тощо; професійні захворювання; нещасні випадки на роботі; продуктивність та індекси продуктивності праці; працівники в сільській місцевості та в неформальному секторі; еміграція працівників / міграція працівників; щорічний звіт про розроблення законів про працю; умови праці та життя працівників у конкретних районах або галузях; зайнятість молоді.

Здебільшого міністерства проводять дослідження в різних сферах, як-от рівень зайнятості, соціально-трудові відносини, технічні навички, заробітна плата тощо. Проводяться також дослідження щодо конкретних цільових груп працівників. У міністерстві праці зазвичай є дослідний відділ або інший підрозділ, який веде цю діяльність. Дослідження з орієнтацією на політику також проводять національні інститути праці, що наявні у багатьох країнах. У великих державах центральні та регіональні органи влади можуть мати власні науково-дослідні інститути.

У багатьох країнах проведення досліджень і обстежень у галузі праці є однією з головних функцій національних органів соціального діалогу, як-от національні трудові ради або національні соціально-економічні ради. Цінність цих досліджень полягає в методиці їх проведення, основаній на широкій участі сторін, де соціальні партнери залучаються до збирання, аналізу та інтерпретації даних на всіх етапах.

5. Нові виклики для адміністрації праці

Системи адміністрації праці стикаються з новими викликами, протидія яким в умовах глобалізації та соціально-економічної кризи, спричиненої пандемією COVID-19, стала особливо нагальним завданням. Ці виклики стосуються, зокрема:

- неформальної економіки;
- працівників-мігрантів;
- трудових відносин та незадекларованої праці;
- виробничо-збутових ланцюгів;
- роботи на цифрових платформах.

Інші проблеми — пов'язані зі змінами в економічному становищі та соціальній структурі, структурі промисловості, організації праці й занятості, соціальних і політичних сподіваннях, технології та характері професійних небезпек — розглядаються в Модулі 2 «Вступ до інспекції праці».

5.1 Неформальна економіка

Традиційно міністерство праці, як координатор системи адміністрації праці в країні, зосереджувало свою діяльність на створенні механізмів захисту й забезпечення дотримання законодавства в інтересах працівників, зайнятих за офіційними трудовими договорами в економіці з регулярною виплатою заробітної плати. Проте, у багатьох країнах чисельність працюючих на умовах постійної зайнятості у формальній економіці складає меншість, тоді як багато працівників зайнято в неформальній економіці[16] в умовах, де відсутні гідні та прийнятні стандарти. Проблеми, що мають відношення до неформальної економіки й у вирішення яких необхідне втручання з боку держави, стосуються мінімальної заробітної плати, гарантій соціального забезпечення, ліквідації найгірших форм дитячої праці та кабальної праці.

Оскільки адміністрація праці спрямовує свою увагу на формальну економіку, зрозуміло, що велика кількість працівників і роботодавців випадає зі сфери її захисту та впливу. З огляду на це, адміністрації праці необхідно вийти за ці вузькі традиційні рамки та прийняти набагато ширшу точку зору, яка передбачає задоволення потреб усіх працівників і роботодавців як у формальній, так і в неформальній економіці.

[16] У статті 2 Рекомендації 2015 року про перехід від неформальної до формальної економіки термін «неформальна економіка» стосується всієї економічної діяльності працівників і економічних одиниць які за законодавством або на практиці взагалі не охоплюються або охоплюються не повною мірою формальними відносинами. Вона не охоплює протизаконну діяльність, зокрема надання послуг або виробництво, продаж, володіння чи використання товарів, заборонених законом, включно з виробництвом і незаконним обігом наркотиків, незаконним виробництвом зброї та торгівлею нею, торгівлею людьми та відмиванням грошей, згідно з визначенням відповідних міжнародних договорів.

У Конвенції № 150 передбачено, що, з урахуванням обмежень, обумовлених національними умовами, діяльність адміністрації праці слід поширити на категорії працівників, які не вважаються зайнятими та не працюють за наймом. Це, зокрема, працівники сільського господарства, самозайняті працівники, члени кооперативів і підприємств інших форм, якими керують працівники, а також особи, які працюють у системах, створених відповідно до суспільних звичаїв або традицій, як-от члени сім'ї, зайняті на сімейних підприємствах. Ці положення є відповіддю на постійну потребу в забезпеченні захисту «працюючих бідних», а саме осіб з низьким рівнем доходу та працівників неформальної економіки. Це питання глибше розглядатиметься на іншому занятті. У процесі розроблення Конвенції № 150 було визнано, що ці категорії працівників усе ще складали більшість робочої сили в багатьох регіонах світу, отже, охоплення цих категорій такою діяльністю було актуальним завданням для підвищення життєздатності адміністрації праці, поглиблення змістовності діяльності у цій сфері та зміцнення довіри до неї.

У 1973 році на нараді експертів з адміністрації праці вже зазначалося, що Статут МОП зобов'язує вирішувати проблеми всіх працівників у всіх країнах незалежно від етапу розвитку країн. Отже, історичні обставини не повинні сьогодні заважати системам адміністрації праці поширювати свою діяльність і захист на осіб, які не працюють за наймом або не отримують заробітну плату і є юридично незалежними, але юридична незалежність яких не може приховати вкрай важкі умови економічної залежності.

В останнє десятиріччя системи адміністрації праці багатьох країн розширюють роботу з пошуку можливих рішень та дієвих політичних підходів, і вже досягнуто широкого консенсусу щодо того, що неформальність великої частки робочої сили та економічних одиниць завдає серйозної шкоди соціально-економічному життю. Необхідно докладати зусиль для усунення дефіциту гідної праці, від якого потерпають працівники та підприємці в неформальній економіці, і для переведення їх до формальної економіки.

5.2 Працівники-мігранти

Концепція адміністрації праці містить основні елементи «належного врядування». Отже, адміністрація праці має відігравати ключову роль у трудовій міграції в межах мандату МОП у світі праці. Діяльність органів адміністрації праці завжди спрямовувалася на впорядкування міграційних потоків та ліквідацію експлуатації працівників-мігрантів. З огляду на кількість працівників-мігрантів та їхню значущість для економіки країн, роль органів адміністрації праці в управлінні цими потоками слід розвинути так, щоб відповісти на цей виклик. Питання полягає в тому, щоб побачити, як трудову міграцію можна інтегрувати до порядку денного у сфері розвитку і як ефективна адміністрація праці та соціальний діалог можуть створити платформу для співпраці між країнами походження і країнами, що приймають. Як країни, що приймають, так і країни походження повинні співпрацювати та нарощувати свій регуляторний потенціал для управління мобільністю робочої сили на обопільне благо суспільства, мігрантів, соціально-економічного розвитку та держави.

Щороку мільйони чоловіків і жінок залишають свої домівки та перетинають державні кордони в пошуках більшої безпеки для себе та своїх сімей. Транскордонні потоки людей в останні десятиріччя зростають, і, скоріш за все, така тенденція збережеться в майбутньому.

Своєю працею працівники-мігранти сприяють зростанню та розвиткові в країнах свого працевлаштування. Країни походження отримують велику вигоду від їхніх грошових переказів і завдяки навичкам, набутим мігрантами під час роботи за кордоном.

Проте, багато працівників-мігрантів, особливо малокваліфікованих, потерпають від серйозних зловживань і експлуатації. Мігранти є дуже вразливими до дискримінації, експлуатації та жорстокого поводження; багато з них працюють без дотримання умов безпеки й охорони здоров'я, а трудові норми та закони про мінімальну заробітну плату або не враховуються, або не дотримуються. Жінки — які дедалі більше мігрують самостійно й зараз складають майже половину загальної кількості міжнародних мігрантів — стикаються з особливими проблемами захисту.

Ускладнюють цю проблему такі фактори, як нерегульована міграція і нелегальна зайнятість.

5.3 Трудові відносини та незадекларована праця

Гарантованість зайнятості швидко стала важливим питанням, що стоїть перед системами адміністрації праці. Зокрема, в усьому світі стає дедалі складніше встановлювати, чи наявні трудові відносини у ситуаціях, де (1) відповідні права й обов'язки зацікавлених сторін чітко не визначені, (2) робляться спроби замаскувати трудові відносини або (3) є недоліки або прогалини в правовій базі чи в її тлумаченні або застосуванні. Коли відбувається транснаціональне надання послуг, дуже часто незрозуміло, хто вважається працівником у трудових відносинах, які права має цей працівник і хто є роботодавцем.

Особливо сильно від таких незрозумілих трудових відносин і схем потерпають уразливі працівники та працівники-мігранти. Держави-члени МОП та їхні соціальні партнери наголошують, що глобалізація економіки збільшила потребу в захисті працівників, принаймні від ухилення від дотримання національних законів за допомогою договірних і (або) інших правових механізмів.

Через потребу в міжнародній нормативно-правовій базі, яка б охоплювала нові форми трудових відносин, Міжнародна конференція праці обговорювала цю тему на своїх сесіях у 1997, 1998 та 2003 роках, кульмінацією чого стало ухвалення у 2006 році Рекомендації про трудові правовідносини (№ 198). Користуючись цією Рекомендацією як настановою, держави-члени МОП та їхні служби адміністрації праці можуть формувати національну політику з цього питання, розробляти критерії визначення наявності трудових відносин і контролювати ситуацію, застосовуючи за потреби конкретні заходи.

Рекомендація про трудові правовідносини (№ 198) охоплює:

- розроблення і застосування національної політики, спрямованої на перегляд через належні періоди часу й, якщо буде потреба, на внесення ясності у сферу застосування законодавства й нормативно-правових актів і їхню адаптацію, щоб гарантувати ефективний захист працівників, які виконують свою роботу в умовах трудових правовідносин;
- визначення — за списком відповідних критеріїв — наявності таких правовідносин, зважаючи на факти, що підтверджують виконання роботи й виплату винагороди працівникові, незважаючи на те, в який спосіб ці трудові правовідносини характеризуються в будь-якій іншій угоді про протилежне, яка могла бути укладена між сторонами;
- формування належного механізму — або використання наявного механізму — для моніторингу розвитку ситуації на ринку праці та в царині організації праці з тим, щоб розробляти рекомендації щодо схвалення і здійснення заходів стосовно трудових правовідносин.

5.4 Виробничо-збутові ланцюги

Адміністрації праці, як одній з основних функцій держави, необхідно адаптуватися та модернізуватися, щоб впоратися з викликами, що постають у світі праці, який характеризується стрімкими змінами. Це вимагає здійснення змін у моделі виробництва, залученні сторонніх ресурсів, організації праці, структурі зайнятості та трудових відносинах.

Термін «глобальні виробничо-збутові ланцюги» (ГВЗЛ) означає транскордонну організацію діяльності, потрібну для виробництва товарів чи послуг і забезпечення ними споживачів шляхом використання ресурсів на різних етапах розроблення, виробництва й постачання[17]. ГВЗЛ ґрунтовно трансформували характер транскордонного виробництва, інвестування, торгівлі й зайнятості. Водночас, хоча ГВЗЛ зробили важливий внесок в економічне зростання і розвиток, а також справили позитивний вплив на створення робочих місць, збої на всіх рівнях складних, багатоманітних і роздрібнених ГВЗЛ сприяли дефіциту гідної праці та недолікам у врядуванні.

На додаток до трьох викликів, зазначених вище, службам адміністрації праці також необхідно враховувати можливий негативний вплив ГВЗЛ на гідну працю. Це, зокрема, скорочення робочих місць через виведення виробництва в офшори, погані умови праці та відсутність прав у працівників, закріплення гендерної нерівності, тиск на заробітну плату через рішення, що ухвалюються іноземними інвесторами, щодо розташування їхніх підприємств, експортна конкуренція, невідповідність навичок вимогам роботодавців та загострення нерівності всередині країн.

[17] Це визначення наведене в публікації the 2016 International Labour Conference Report on Decent work in global supply chains

5.5 Робота на цифрових платформах

Цифрові платформи змінюють світ праці. Кількість таких платформ за період із 2010 до 2020 року зросла вп'ятеро, з 412 до більш ніж 777[18]. Розвиток цифрових платформ може забезпечити працівникам, зокрема жінкам, особам з інвалідністю, молоді та мігрантам, можливості отримання доходу. Проте, ці можливості супроводжуються складними проблемами, що стосуються нестандартних форм організації праці, регулярності праці й доходу, умов праці, соціального захисту, використання навичок, свободи об'єднання та права на ведення колективних переговорів.

Системи адміністрації праці можуть вирішити це питання, вивчаючи ефективні та дієві методи врядування і управління, а також налагоджуючи співпрацю з тристоронніми партнерами та іншими зацікавленими сторонами. Хоча забезпечити охорону праці осіб, які працюють на платформах, може бути складним завданням[19], багато правових систем внесли зміни до своїх законів і запровадили регуляторні заходи, орієнтовані на цифрові платформи[20].

Наприклад, 20 березня 2019 року італійський регіон Лаціо ухвалив закон про охорону праці осіб, які працюють на цифрових платформах Законом передбачено захист і дотримання прав усіх працівників, діяльність яких організована через мобільний застосунок. Він регулює питання охорони здоров'я і безпеки, вимагає проведення колективних переговорів для установлення базових рівнів заробітної плати й допомог, передбачає створення «порталу цифрової роботи» для реєстрації як платформ, так і працівників та формування Регіональної ради з питань цифрової праці. Рада відповідає за моніторинг умов цифрової роботи в регіоні Лаціо, а також за сприяння соціальному діалогу між платформами, працівниками й соціальними партнерами[21].

[18] ILO 2021. *World Employment and Social Outlook. The role of digital labour platforms in transforming the world of work.*

[19] У нещодавньому Загальному обстеженні, проведеному КЕЗКР, декілька країн, зокрема Камбоджа, Німеччина, Латвія, Маврикій та Перу, зазначили, що їм складно забезпечити охорону праці осіб, які працюють на цифрових платформах. ILO Committee of Experts, 2020, p.90.

[20] ILO 2021. Platform work and the employment relationship.

[21] "Il Lazio approva la prima legge in Italia a tutela dei lavoratori digitali", доступно тут.

6. Комплексний гендерний підхід до адміністрації праці

Для того, щоб сучасна адміністрація праці була ефективною та всеосяжною, у ній повинен бути повною мірою реалізований комплексний підхід до всіх чотирьох вищезазначених сфер діяльності: трудових норм, трудових відносин, зайнятості та досліджень із питань праці.

На всіх етапах *підготовки, розроблення, ухвалення, застосування і перегляду трудових норм* питання гендерної рівності може враховуватися в декілька способів, які доповнюють один одного:

- забезпечення в процесі залучення соціальних партнерів повномасштабних консультацій з жінками та представниками жінок від обох сторін — роботодавців і працівників, а також участі жінок та їхніх представників;
- проведення консультацій з національними органами у випадках, де йде мова про рівні можливості чоловіків і жінок;
- прогнозування і завчасне оцінювання можливого різного впливу, який «загальні» правові норми можуть мати на чоловіків і жінок, — як із сімейними обов'язками, так і без них;
- забезпечення узгодженості нового законодавства — або переглянутого чинного законодавства — з міжнародними нормами (МОП та ООН) щодо рівних можливостей та прав жінок;
- дотримання гендерно-інклюзивних формулювань під час розроблення законодавства[22];
- забезпечення того, щоб органи, відповідальні за контроль за додержанням трудового законодавства (зокрема служби інспекції праці), усвідомлювали гендерний аспект і мали у штаті своїх службовців і керівників збалансовану кількість чоловіків і жінок.

У заохочуванні та підтриманні *трудових відносин і соціального діалогу* служби адміністрації праці повинні відігравати важливу роль, найперше заохочуючи соціальних партнерів до забезпечення повного представництва інтересів як чоловіків, так і жінок, у процесі колективних переговорів, а також в органах соціального діалогу. У деяких країнах жінки досі стикаються з труднощами в доступі до керівних посад і в організаціях роботодавців, і в організаціях працівників. До того, перемовниками, особливо на національному/галузевому рівні або на великих підприємствах, є переважно чолові-

[22] Див. ILO Guidelines on Labour Law Writing Techniques.

ки. Така відсутність представленості жінок негативно позначається на колективних перемовинах і на процесах соціального діалогу.

У деяких країнах, наприклад в Аргентині, Бразилії, Чилі, Уругваї та Парагваї, створено національні тристоронні комісії з рівних можливостей у галузі зайнятості, в яких забезпечено повномасштабну участь працівників, роботодавців і уряду (міністерств праці і національних установ, які опікуються покращенням становища жінок). Служби адміністрації праці, як правило, очолюють цей процес, сприяючи роботі комісій, надаючи матеріально-технічну підтримку, забезпечуючи організацію та координацію, допомагаючи в направленні рекомендацій на найвищий рівень виконавчої та законодавчої влади.

Для того, щоб бути ефективними, *політика, стратегія та послуги в галузі зайнятості* повинні бути спрямовані на задоволення потреб усього різноманіття робочої сили незалежно від віку, статі, етнічного походження, сімейних обов'язків, здібностей тощо. Це дасть змогу, з одного боку, розробляти більш усеосяжні програми та політику, а з іншого боку — виявляти потреби в конкретних адресних заходах.

Головний внесок у розроблення сталої політики, стратегії та програм у галузі праці та зайнятості полягає в ґрунтовному аналізі та прогнозуванні тенденцій зайнятості та проблем у сфері праці.

Одне з завдань, що стоять перед органами адміністрації праці, полягає в підвищенні гендерної інтегрованості досліджень і статистики. Мета гендерної статистики — зокрема збирання даних із розбивкою за статтю — полягає в посиленні повноти статистичних даних, покращенні здатності статистики об'єктивніше відображати реальність і, отже, підвищенні якості статистичних даних, оскільки вони відображають відмінності та спільні риси, що є між чоловіками і жінками стосовно їхніх внесків, умов праці та життя, їхніх потреб, обмежень і можливостей.

Наприклад, без ухвалення гендерно орієнтованого підходу неможливо було б виявити, що у світі жінки (часто — голови домогосподарств) становлять більшість найбідніших із бідних або що у декількох країнах жінки становлять більшість безробітних (зокрема довготривало безробітних).

7. Організація національної системи адміністрації праці

Конвенція № 150 (стаття 4) передбачає, що «кожний член [МОП], який ратифікував цю Конвенцію, забезпечує в спосіб, що відповідає національним умовам, організацію та ефективне функціонування на своїй території системи адміністрації праці, функції та обов'язки якої скоординовані належним чином».

Концепція «системи» адміністрації праці включає існування різних органів на різних рівнях, скоординованих для досягнення спільних цілей. У статті 1 Конвенції № 150 згадані «всі органи державного управління, які відповідають за адміністрацію праці та (або) займаються цими питаннями, — незалежно від того, чи це міністерські управління чи державні установи, включно з напівдержавними та регіональними чи місцевими установи або будь-якою іншою формою децентралізованої адміністрації, — а також будь-яку організаційну структуру, створену для координації діяльності таких органів, і проведення консультацій з роботодавцями та їхніми організаціями й участі в діяльності цих органів».

Ефективність такої системи великою мірою залежить від існування сильного й добре організованого органу, здатного забезпечувати координацію всіх функцій і обов'язків системи. Як правило, цим органом є міністерство праці та соціальної політики країни. Водночас, є також інші способи забезпечення координації системи адміністрації праці, як-от національні комітети; адміністративні бюро чи ради, до складу яких входять представники різних міністерств[23]; або державні органи, відповідальні за питання адміністрації праці.

Як правило, національна політика в галузі праці, підтримана сприятливим законодавством, установлює місію, бачення, цілі та функціональні обов'язки національної системи адміністрації праці. Єдиної моделі чи конкретної форми організації немає, тому що міністерства і (або) відповідні відомства набувають дуже різних форм через відмінності в історичних, культурних, соціальних і економічних реаліях.

7.1 Центральний орган

На центральному рівні адміністрація праці країни зазвичай складається з підрозділів, які відповідають головним напрямкам її діяльності. Функції та обов'язки поділені так, щоб забезпечити ефективну роботу й послідовне виконання всіх завдань. Як правило, підрозділи міністерства відрізняються за напрямками діяльності та можуть бути об'єднані в три основні категорії: загальні адміністративні служби, служби підтримки, технічні/спеціалізовані служби.

[23] Наприклад, Національна соціально-економічна рада Ірландії.

Департамент загальних адміністративних служб відповідає за управління кадровими, матеріальними та фінансовими ресурсами міністерства. Його робота включає добір і підготовку персоналу, а також управління внутрішніми фінансовими ресурсами.

Департамент служб підтримки зазвичай включає підрозділи, відповідальні за юридичні послуги, консультаційні послуги, міжнародні зв'язки, дослідження, статистику, планування і зв'язок.

Технічні підрозділи, як-от служба інспекції праці, відділи трудових відносин, зайнятості й соціального забезпечення та бюро з гендерних питань, складають відносно невеликий за чисельністю центральний апарат і низку польових служб. Центральна служба інспекції зазвичай не виконує роботу на місцях, яка покладена на польові служби.

Бюро з гендерних питань виконує різні функції: від політичних консультацій з комплексного ґендерного підходу в політиці у галузі праці до заохочення гендерної рівності на робочому місці. Воно також може надавати підтримку та рекомендації, а іноді й навчати працівників і роботодавців із питань, що стосуються гендерної рівності у світі праці. На місцевому рівні інспектори праці заохочують гендерну рівність під час планових інспекційних відвідувань та заходів із діалогу.

Отже, забезпечувати узгодженість і ефективність мають окремі відділи або департаменти — створені в системі адміністрації праці для обслуговування кожного функціонального напрямку.

У меншій за масштабом системі адміністрації праці деякі функціональні обов'язки можуть бути згруповані разом (наприклад, планування і розвиток людських ресурсів або інспекція праці та умови праці й зайнятість).

По суті, центральні технічні підрозділи зосереджуються на розробленні політики, управлінні системами та координації діяльності польових служб, контролі результативності та звітуванні на національному рівні. Польові служби зосереджуються на проведенні відвідувань, розгляді скарг, наданні дорадчих послуг із питань праці, збиранні статистичної інформації та звітуванні перед центральними технічними підрозділами.

7.2 Координація між міністерствами

Функції та обов'язки адміністрації праці можуть бути розподілені між різними органами — державними, напівдержавними й навіть приватними.

Обов'язки у сфері праці й зайнятості часто бувають розділені між різними міністерствами, як-от міністерство праці, міністерство соціальної політики та міністерство торгівлі або промисловості. Політика щодо ринку праці часто проводиться міністерством праці країни, тоді як інші аспекти стосовно зайнятості, як-от підвищення продуктивності праці та сприяння підприємництву, курує міністерство торгівлі або промисловості.

► Адміністрація штату Біхар (Індія)

Координація між зацікавленими сторонами щодо викоренення дитячої праці

Різні державні органи Індії, залучені до викоренення дитячої праці, надто довго працювали не на випередження та ізольовано один від одного. У 2009 році уряд штату Біхар розпочав реалізацію комплексної стратегії ліквідації дитячої праці, яка, за оцінками, мала охопити майже 1,1 млн. дітей. Щоб виконати це завдання, Міністерство праці штату Біхар розробило «План дій штату щодо ліквідації дитячої праці, рятування і реабілітації дітей» на основі моделі конвергенції. Уперше нижчезазначені департаменти та органи зустрілися в Раді для координації зусиль під проводом Міністерства праці штату Біхар:

- департамент розвитку сільських територій;
- департамент розвитку міст;
- департамент податків і земельних реформ;
- департамент охорони здоров'я;
- департамент розвитку людських ресурсів;
- рада проєкту з освіти в штаті Біхар;
- департамент соціального забезпечення;
- департамент продовольства й цивільного постачання;
- департамент з питань національних меншин;
- комісія штату Біхар з питань дитячої праці;
- агенції ООН.

Спільні інспекції, проведені цією координаційною радою, дали напрочуд успішні результати. Кількість урятованих і реабілітованих дітей зросла вп'ятеро, а за зловмисне порушення законодавства було відкрито переслідування 1481 роботодавця. Біхарська модель, розроблена системою адміністрації праці штату, зараз відтворюється в інших штатах Індії, демонструючи центральну роль, яку міністерства праці можуть відігравати в забезпеченні згуртованості з іншими відомствами системи адміністрації праці для заохочення гідної праці.

Служби інспекції праці дуже часто розділені між різними міністерствами, наприклад, одна служба підпорядковується міністерству праці й відповідає за нагляд за застосуванням трудового законодавства, а інша входить до структури міністерства охорони здоров'я і опікується питаннями безпеки та здоров'я на роботі (як буде показано в інших модулях цього навчального курсу).

Без належної координації ефективність різних служб була б підірвана.

7.3 Координація з іншими установами й організаціями

Починаючи з 1970-х років, у межах реформи державного сектору багато функцій було делеговано напівдержавним або приватним органам. Сьогодні дедалі більше установ активно залучаються до надання послуг із працевлаштування. Наприклад, у сфері професійної підготовки уряди часто делегують освітні завдання приватним навчальним закладам через систему ліцензування. Ще одна подібна сфера — безпека та здоров'я на роботі, де приватні агентства або окремі спеціалісти можуть отримати державну ліцензію на виконання інспекційних перевірок небезпечної продукції або небезпечних підприємств, тобто виконувати завдання, яке в деяких країнах покладено на інспекторів праці.

Децентралізація функцій та послуг потребує ретельного нагляду з боку централізованого органу, здатного розробити чітку політику, ефективно планувати, встановлювати зрозумілі та прозорі критерії, систематично контролювати й оцінювати діяльність різних органів.

Стаття 9 Конвенції № 150 вимагає створення засобів нагляду для забезпечення ефективної координації роботи між міністерствами та напівдержавними, регіональними й місцевими установами — органами, які можуть виконувати певні публічні функції або мати статус юридичної особи і, отже, працювати цілком самостійно.

Нагляд передбачає наявність системи звітності. Крім того, нагляд може забезпечуватися фінансовими засобами через бюджетні асигнування і шляхом бюджетного контролю, на основі положень законодавства або шляхом призначення членів правління відповідної установи.

7.4 Функції, делеговані соціальним партнерам

На додаток до залучення соціальних партнерів до процесу ухвалення рішень у всіх сферах діяльності адміністрації праці, у Конвенції № 150 (стаття 2) також розглядається можливість передачі або доручення певної сфери «діяльності адміністрації праці неурядовим організаціям, зокрема організаціям роботодавців і працівників, або, у разі потреби, представникам роботодавців і працівників».

Соціальні партнери часто представлені в адміністративних радах центрів зайнятості, фондів і бюро соціального забезпечення, агентств із безпеки та здоров'я на роботі, органів професійної підготовки.

Організації соціальних партнерів або пов'язані з ними установи часто залучаються до безпосередньої реалізації програм підготовки та перепідготовки кадрів. У деяких країнах із цією метою створені національні двосторонні агентства.

7.5 Територіальна координація

Для того, щоб забезпечити ефективне надання послуг працівникам і роботодавцям, систему адміністрації праці необхідно децентралізувати, передавши повноваження і права окремим провінціям, регіонам і районам.

Стаття 4 Конвенції № 150 вимагає забезпечити ефективне функціонування системи адміністрації праці на всій території країни. Це може включати, наприклад, систематичне планування і контроль та оцінювання здійснених заходів за допомогою відповідних інструментів, як-от регулярна звітність.

Пункт 26 Рекомендації № 158 стосується «польових служб». Зокрема, пропонується вживати «відповідних заходів для ефективної організації та діяльності польових служб системи адміністрації праці. Зокрема, ці заходи повинні: (а) забезпечувати, щоб місце розташування польових служб відповідало потребам різних регіонів, водночас повинні проводитися консультації з цього питання із зацікавленими представниками організацій роботодавців і працівників; (б) забезпечувати польові служби потрібним персоналом, обладнанням і транспортними засобами для ефективного виконання ними своїх обов'язків; (в) забезпечувати отримання польовими службами достатніх та чітких інструкцій для уникнення можливості різного тлумачення законів і постанов у різних регіонах».

Організаційні та структурні механізми системи адміністрації праці значною мірою пов'язані з координацією між центральними та децентралізованими функціями та послугами.

У сфері спільної юрисдикції важливо, щоб федеральні та регіональні органи влади ефективно координували свою діяльність для надання узгодженого та інтегрованого комплексу послуг.

8. Важливість кваліфікованих людських ресурсів

Для того, щоб мати змогу виконувати всі вищезгадані функції, служби адміністрації праці повинні бути укомплектовані кваліфікованим персоналом.

«Персонал системи адміністрації праці складається з осіб, які мають відповідну кваліфікацію для виконання дорученої їм роботи ... та які не залежать від неналежного зовнішнього впливу (стаття 10 Конвенції № 150). Це особливо важливо для служб, де потрібна спеціальна технічна кваліфікація. Ця кваліфікація засвідчується... відповідним органом» (пункт 23(2) Рекомендації № 158).

Персонал адміністрації праці «має статус, матеріальні засоби та фінансові ресурси, необхідні для ефективного виконання своїх обов'язків» (стаття 10(2) Конвенції № 150). Це положення є особливо актуальним для інспекторів праці, тому воно буде аналізуватися і обговорюватися в інших модулях цього навчального курсу.

8.1 Навчання

Персонал адміністрації праці повинен мати доступ до навчання, необхідного для виконання ним своїх обов'язків (стаття 10 Конвенції № 150).

Необхідність надання можливостей для навчання персоналу підкреслена також у Рекомендації № 158, де зазначено, що «персонал системи адміністрації праці повинен отримувати початкову та подальшу професійну підготовку на рівнях, які відповідають його роботі» (стаття 23(1) Рекомендації № 158). Згадано також про навчання впродовж усього життя, зокрема, рекомендується вживати постійних заходів, які забезпечують отримання персоналом адміністрації праці такої підготовки протягом усієї трудової діяльності. Крім того, дієве навчання впродовж усього життя є одним із напрямів дій, конкретно визначених у Декларації століття МОП про майбутнє сфери праці (2019 р.)[24] як засіб зміцнення спроможності всіх людей користуватися можливостями, що з'являються у сфері праці, яка змінюється.

У багатьох країнах, що розвиваються, національні адміністрації не можуть дозволити собі забезпечувати своєму персоналу початкову підготовку та навчання протягом усього життя, насамперед через брак фінансових ресурсів і обмежену кількість викладачів із багатим технічним і методологічним досвідом. У цих випадках «слід розглянути питання про доповнення національних програм і засобів для професійної підготовки... міжнародною співпрацею у формі обміну досвідом та інформацією, а також у формі спільних програм і засобів у галузі початкової та подальшої професійної підготовки, зокрема на регіональному рівні» (пункт 24 Рекомендації № 158).

[24] Декларація століття МОП про майбутнє сфери праці, ухвалена Міжнародною конференцією праці у 2019 р.

Резюме

Конвенція МОП № 150 і Рекомендація МОП № 158 надають орієнтир для розвитку систем адміністрації праці, які охоплюють усі аспекти формування і проведення національної політики в галузі праці.

У Конвенції № 150 розрізняється поняття «адміністрація праці» й поняття «система адміністрації праці». Згідно зі статтею 1 Конвенції, термін «адміністрація праці» означає діяльність органів державного управління у сфері національної політики в галузі праці, тоді як термін «система адміністрації праці» охоплює всі органи державного управління, які відповідають за адміністрацію праці та (або) займаються цими питаннями, — незалежно від того, чи це міністерські управління чи державні установи, включно з напівдержавними та регіональними чи місцевими установами або будь-якою іншою формою децентралізованої адміністрації, — а також будь-яку організаційну структуру, створену для координації діяльності таких органів, і проведення консультацій із роботодавцями та їхніми організаціями й участі в діяльності цих органів.

Чотири сфери, в яких система адміністрації праці повинна виконувати свої функції, згідно з Рекомендацією № 158 є такими: трудові норми; трудові відносини; зайнятість; дослідження з питань праці.

Головна роль органів адміністрації праці полягає у підготовці, розробленні, ухваленні, застосуванні та перегляді трудових норм. Трудове законодавство регулює як індивідуальні трудові правовідносини, так і колективні трудові відносини; захищає основні свободи та права у сфері праці; забезпечує мінімальні трудові норми.

Адміністрація праці може відігравати дуже важливу роль у заохоченні, сприянні, підтриманні та зміцненні соціально-трудових відносин, переважно шляхом створення сприятливої правової бази.

Поступово зростає кількість країн, у яких служби адміністрації праці створюють систему відвернення та врегулювання трудових спорів, запроваджуючи оперативний та безплатний механізм добровільного примирення, що допомагає сторонам трудових спорів самостійно знаходити рішення в таких ситуаціях.

Критично важливу роль відіграє соціальний діалог. Служби адміністрації праці можуть сприяти двостороннім, тристороннім і «тристороннім-плюс» органам на різних рівнях (національному, галузевому або з конкретних питань) у просуванні соціального діалогу. Вони можуть створити організаційну основу й надавати адміністративну підтримку, наприклад, у формі приміщень і послуг секретаріату, а також брати участь у соціальному діалозі в державному секторі.

Розроблення, проведення і моніторинг політики та послуг у сфері зайнятості є наріжним каменем політики в галузі праці. Зіставлення пропозиції робочої сили з попитом на неї є завданням, яке потребує реорганізації державних служб зайнятості (ДСЗ) з тим, щоб вони могли надавати ефективні послуги як шукачам роботи, так і роботодавцям. Ці послуги включатимуть надання інформації, атестацію, професійну орієнтацію та консультації, а також створення ефективних баз даних.

Дослідження і статистика надають критично важливі матеріали для розроблення доказової політики в галузі праці. Збирання даних із розбивкою за статтю та гендерно орієнтовані дослідження сприяють формуванню всеосяжної політики, стратегій та програм.

В умовах глобалізації та економічної кризи особливої актуальності набули проблеми, пов’язані з неформальною економікою, працівниками-мігрантами, трудовими відносинами, незадекларованою працею, виробничо-збутовими ланцюжками та роботою на цифрових платформах.

Бібліографія та додаткові джерела

Berg, J., Kucera, D., 2008. In Defense of Labour Market Institutions: Cultivating Justice in the Developing World (ILO, Geneva).

Casale, G., Sivananthiran, A., Venkata Ratnam, C.S. (eds.), 2007. Re-engineering Labour Administration to Promote Decent Work (ILO, Geneva).

Casale, G., Sivananthiran, A., Daza, J.L., Mar, C. (eds.), 2007. Showcasing Tools and Experience in Labour Administration and the Informal Economy (ILO SRO for South Asia, New Delhi).

Casale, G., Sivananthiran, A., 2010. The fundamentals of labour administration (ILO, Geneva).
Hayes, J., 2004. The Changing Role of Labour Ministries (DIALOGUE, ILO Geneva).

Heron, R., 1998. Labour Administration: an Introduction (ILO SRO, Bangkok).

Husband, J.L., 1980. Labour Administration - A General Introduction (ILO Geneva).

International Labour Organization (ILO), 2006. Changing patterns in the world of work, Report of the Director-General, International Labour Conference, 95th Session (Geneva).

——, 2005. A Brief Introduction to International Labour Standards Rules of the Game (Geneva).

——, 2004. World Employment Report 2004—05 (Geneva).

——, 2004a. A fair globalization: The role of the ILO, World Commission on the Social Dimension of Globalization (Geneva).

——, 2001. Reducing the decent work deficit: A global challenge, Report of the Director-General, International Labour Conference, 89th Session (Geneva).

——, 1999. Decent Work, Report to the Director General, 87th Session, June 1999 (Geneva).

——, 1997. Labour Administration Report to the ILC 85th Session (Geneva).

——, 1976. Labour Administration: its Role, Functions and its Organization, Report V submitted to 64th session of ILC (Geneva).

Kaufman, B.E., 2004. The global evolution of industrial relations: Events, ideas and the IIRA (ILO, Geneva).

Kucera, D., 2002. “Core Labour Standards and Foreign Direct Investment” in International Labour Review, Vol. 141, No. 1—2, pp. 31—70.

Lecuyer, N., Courdouan, J., 2002. Actors in Development, New Forms of Labour Administration (ILO, Geneva).

Odonovan, P., 2003. “Social Dialogue – Issues and Trends” in Sivananthiram and Venkata Ratnam (eds.) Best Practices in Social Dialogue (ILO, New Delhi).

Sivananthiram, A., Venkata Ratnam, C.S., 2005. Informal Economy: The Growing Challenge For Labour Administration (ILO SRO, New Delhi).

Thuy, P., Hansen, E., Price, D., 2001.The Public Employment Service in a Changing Labour Market (ILO, Geneva).

Основні документи МОП

Конвенція 1947 року про інспекцію праці (№ 81)

Конвенція 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві (№. 129)

Конвенція 1948 року про організацію служби зайнятості (№ 88)

Конвенція 1964 року про політику в галузі зайнятості (№ 122)

Конвенція 1975 року про розвиток людських ресурсів (№ 142)

Конвенція 1948 року про свободу асоціації та захист права на організацію (№ 87)

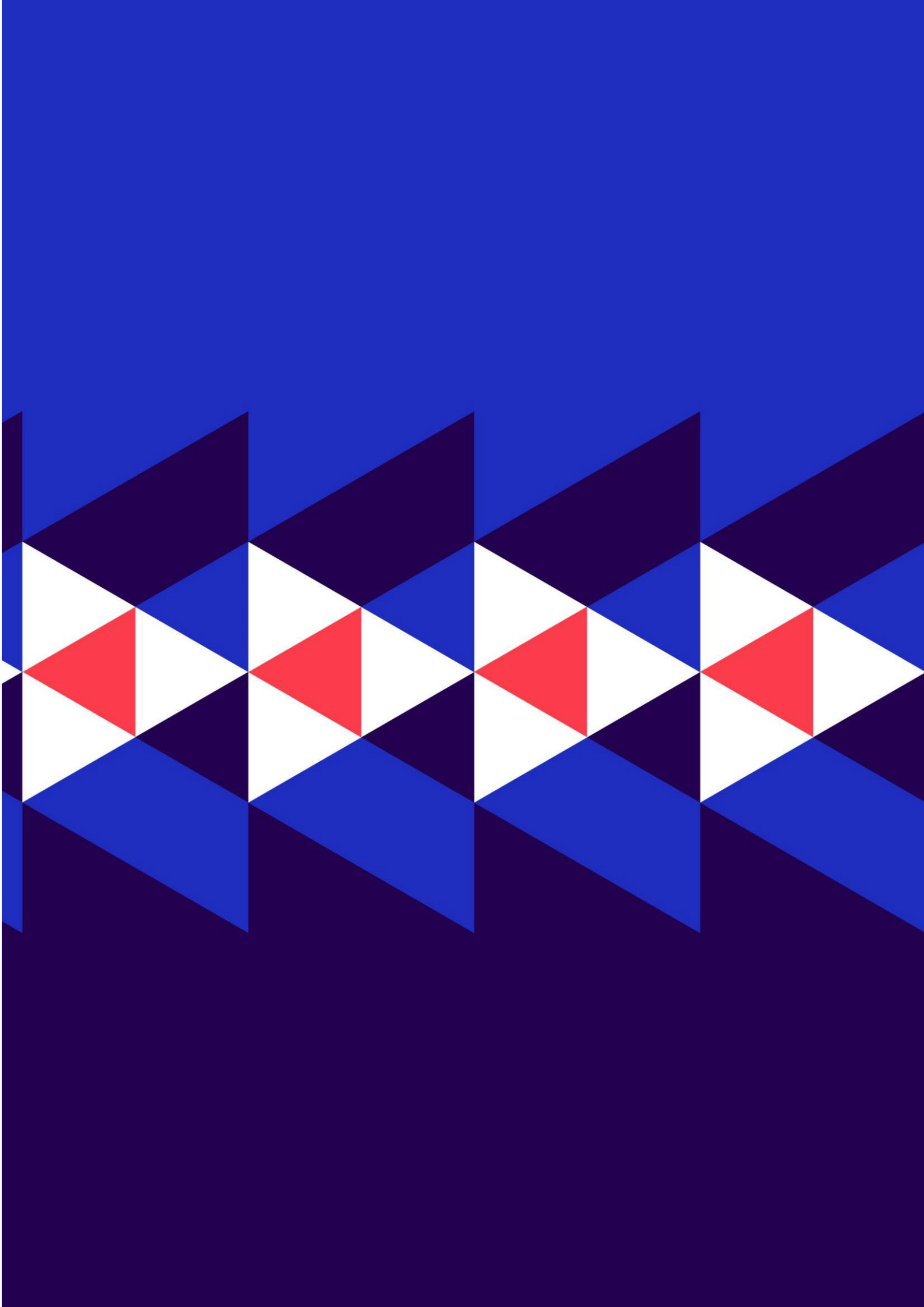
Конвенція 1949 року про право на організацію і на ведення колективних переговорів (№ 98)

Конвенція 1964 року про політику в галузі зайнятості (№ 122)

Конвенція 1978 року про адміністрацію праці (№ 150)

Рекомендація 1978 року щодо адміністрації праці (№ 158)

Рекомендація 1964 року щодо політики в галузі зайнятості (№ 122)

Рекомендація 1984 року щодо політики в галузі зайнятості (додаткові положення) (№ 169)

Рекомендація 2015 року про перехід від неформальної до формальної економіки (№ 204)